



Fuimos hermanos. Acuerdos y divergencias de los países de la Unasur frente a la seguridad hemisférica*

Alejandro Frenkel**

Resumen

El presente trabajo tiene por objetivo analizar los posicionamientos de los Estados miembro de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) frente al proceso de reforma de los instrumentos hemisféricos de defensa —especialmente, la Junta Interamericana de Defensa (JID)—, en tanto proceso concomitante con la creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS). El estudio parte del proceso de reforma de la JID —que finaliza en 2006 con la reforma del estatuto— para luego centrarse en las iniciativas que, desde 2008 hasta 2012, buscaron limitar la atribución de nuevas funciones a la JID y, al mismo tiempo, poner en tela de juicio la pertinencia del sistema interamericano de defensa en los términos actuales de funcionamiento. Sobre esta base, el artículo pretende ilustrar que los países sudamericanos adoptaron tres posturas diferenciadas frente a los instrumentos interamericanos de seguridad: de apoyo, de resistencia y de acomodamiento.

Palabras clave: Unasur – Consejo de Defensa Suramericano – Integración regional – Seguridad hemisférica – Junta Interamericana de Defensa

* Algunos de los contenidos de este artículo constituyen trabajos parciales destinados a la producción de la tesis doctoral del autor. Recibido 10/12/15. Aceptado 16/3/16.

** Licenciado en Ciencia Política y doctorando en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Becario del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Abstract

This paper seeks to analyze the positions of the Union of South American Nations (Unasur) member States through the reform process of the hemispheric defense instruments —especially, the Inter-American Defense Board (IADB)—, as a concomitantly process with the creation of the South American Defense Council (CDS). The study begins with the reform process of the IADB —ended in 2006 with the modification of the Statute— to then focus on those initiatives which, from 2008 until 2012, sought to limit the attribution of new functions to the IADB and, at the same time, put into question the relevance of the Inter-American defense system under the current terms of operation. On this basis, the article attempts to illustrate that the South American countries adopted three basic dispositions vis-à-vis the hemispheric security instruments: support, resistance and accommodation.

Keywords: Unasur – South American Defense Council – Regional integration – Hemispheric security – Inter-American Defense Board

Resumo

O presente trabalho tem por objectivo analisar os posicionamentos dos Estados membros da União de Nações Sul-americanas (Unasur) em frente ao processo de reforma dos instrumentos hemisféricos de defesa —especialmente, a Junta Interamericana de Defesa (JID)—, em tanto processo concomitante com a criação do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS). O estudo parte do processo de reforma da JID —que finaliza no ano 2006 com a reforma do estatuto— para depois centrar nas iniciativas que, desde o ano 2008 até o ano 2012, procuraram limitar a atribuição de novas funções à JID e, ao mesmo tempo, pôr em teia de julgamento a pertinência do sistema interamericano de defesa nos termos actuais de funcionamento. Sobre esta base, o artigo pretende ilustrar que os países sudamericanos adoptaram três posturas diferenciadas em frente aos instrumentos interamericanos de segurança: de apoio, de resistência e de acomodamento.

Palavras-chave: Unasur – Conselho de Defesa Suramericano – Integração regional – Segurança hemisférica – Junta Interamericana de Defesa

Introducción

En su obra *Jano y Minerva. Ensayos sobre la guerra y la paz*, Stanley Hoffmann establece que para “explicar la política exterior se deben tomar en cuenta las percepciones” (Hoffmann, 1991: 210). En este sentido, se puede afirmar que desde la percepción de los países de América Latina, la seguridad hemisférica estuvo siempre asociada a los

intereses de Estados Unidos y determinada por los vaivenes de la política exterior norteamericana hacia la región (Bitencourt, 2001). Claro que —y ahí radica lo complejo del asunto— esta percepción más o menos generalizada no contiene una connotación unívocamente negativa. En algunos casos, como podría ser el de Cuba o, más acá en el tiempo, el eje bolivariano del ALBA-TCP,¹ la seguridad hemisférica es efectivamente valorada de manera negativa, en tanto una expresión del imperialismo norteamericano. No obstante, también podemos encontrar gobiernos latinoamericanos que, como diría el politólogo Alexander Wendt sobre las identidades colectivas, se identifican positivamente con el otro (Wendt, 1994: 386); y sobre la creencia de poseer valores compartidos comulgan con Estados Unidos en una idea similar sobre la seguridad hemisférica. Canadá o Colombia, por poner ejemplos de países con historias y raíces cualitativamente diferentes, entrarían en este grupo.

Ahora bien, más allá de la importancia que puedan tener las percepciones en el accionar de un Estado en el sistema internacional y regional, existen indicadores más “duros” que permiten explicar la preeminencia de Estados Unidos en las instancias hemisféricas de defensa. El caso de la JID es, tal vez, el más notorio: desde su creación, en 1942, hasta la reforma de su Estatuto en 2006, la presidencia de la Junta solo podía ser ocupada por un general estadounidense. Por su parte, el Colegio Interamericano de Defensa (CID), órgano que depende de la JID, todavía mantiene el monopolio norteamericano en la dirección, y oriundos de ese país ocupan otros cargos menos conocidos pero clave, como el de jefe de Estado Mayor; jefe de Operaciones, subjefe de Estudios, entre otros. Virtualmente estos puestos permiten conducir el CID y tomar las principales decisiones sin participación de los representantes de otros países.

La dependencia presupuestaria es otro indicador de la preeminencia norteamericana —o, al menos, de una marcada asimetría— en estos organismos. Capitalizando los años de ausencia de un vínculo institucional con la OEA, el presupuesto de la Junta dependió durante casi toda su existencia de los aportes de Estados Unidos. El CID, por su parte, actualmente depende y recibe financiamiento de la OEA pero ese financiamiento es minoritario respecto del aporte en efectivo, personal e instalaciones que realiza Estados Unidos.²

El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) es otro de los instrumentos fundamentales del sistema interamericano de defensa cuya naturaleza y desarrollo han estado atados a los intereses de Estados Unidos. Ya en 1936, en la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, el presidente Franklin D. Roosevelt había intentado que los 21 países de la Unión Panamericana acodaran la creación de un mecanismo de seguridad colectiva de carácter hemisférico. Sin embargo, la resistencia de algunos países de la región pospondría la iniciativa. Sería el fin de la Segunda Guerra Mundial y el inicio del mundo bipolar el escenario que permitiría la creación de un acuerdo de seguridad

¹ Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos.

² En 2010, el presupuesto del CID fue de 14,5 millones de dólares. De ese total, la nación anfitriona —Estados Unidos— aportó cerca de 6,1 millones (42%), además de las 33 personas que componen el personal y las dependencias en Fort Lesley J. McNair, donde funciona el Colegio (Organización de los Estados Americanos, 2010).

continental. En este marco, las sucesivas convocatorias al TIAR responderían a la lógica de lucha contra el comunismo, siempre bajo la tutela norteamericana.³

Con la caída del muro de Berlín y el fin de la guerra, los contenidos hasta entonces fundamentales de la seguridad hemisférica entrarían en crisis y se iniciaría un proceso de discusión orientado a redefinir la naturaleza y objetivos de los instrumentos interamericanos de defensa y seguridad. Con más o menos énfasis, en distintos momentos de la década de 1990 el tema de la reforma de órganos como la JID y el TIAR entraría en la discusión de los Estados Americanos. Sin embargo, en ninguno de los debates suscitados se lograría alcanzar un acuerdo duradero sobre cómo debían ser redefinidos, prevaleciendo así una especie de inercia institucional.

Los atentados a las torres gemelas en septiembre de 2001 pondrían fin a esta parálisis y el debate sobre la seguridad hemisférica volvería a instalarse en la agenda interamericana. Ese mismo año el TIAR sería activado invocando al terrorismo como agresor; en 2003 se realizaría la Conferencia Especial sobre Seguridad de las Américas y en 2006 la JID sería finalmente reformada. No obstante, los intentos de *aggiornamento* no lograrían colmar las expectativas y el debate se (re)instalaría en las agendas regionales y hemisféricas de seguridad.

Cuando los doce países de Sudamérica acordaron, en 2008, transformar la Comunidad Sudamericana de Naciones en la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), una de las primeras medidas del flamante organismo sería conformar un órgano de coordinación y cooperación en materia de defensa: el Consejo de Defensa Suramericano (CDS). Según su estatuto fundacional, el CDS tiene entre sus objetivos “contribuir a la articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre defensa” y avanzar hacia una visión conjunta en materia de defensa (Consejo de Defensa Suramericano, 2008). Asimismo, en 2014 los ministros de defensa decidieron crear un grupo de trabajo para “Proponer y Consolidar Lineamientos Estratégicos del CDS-Unasur, para la Construcción Progresiva y Flexible de una Visión Compartida de Defensa Regional”. Entre los lineamientos ordenados para el grupo de trabajo estaría la “articulación de posiciones compartidas sobre temas de defensa en otros foros multilaterales” (Consejo de Defensa Suramericano, 2014).

En función de lo anterior, asumiendo la preeminencia de los Estados Unidos en las instancias hemisféricas y considerando que, como afirma Robert Kelly (2007), las regiones son porosas, es decir, estructuralmente abiertas a las intervenciones desde arriba por parte de una potencia, la propuesta central de este trabajo es analizar las posiciones de los Estados de la Unasur en los recientes debates sobre la seguridad hemisférica, tratando de dilucidar si dentro del organismo pudo articularse una postura común. A tales efectos, se propone partir del esquema teórico elaborado por Jürgen Haacke y Paul Williams (2009) para explicar cómo responden los Estados que comparten un

³ Entre 1948 y 2001, el TIAR sería convocado en unas 14 ocasiones. De ellas, solo tres se harían invocando una agresión extracontinental: La URSS en Cuba (1962), Reino Unido en Malvinas (1982) y el “terrorismo” en Estados Unidos (2001).

proceso de regionalismo a la penetración de potencias en su región. En este sentido, como intentará ilustrarse en este artículo, los países sudamericanos adoptaron frente la seguridad hemisférica y los instrumentos interamericanos tres posturas diferenciadas: de apoyo, de resistencia y de acomodamiento.

La relaciones interamericanas, entre el apoyo y la resistencia

Como toda interacción que envuelve a una potencia regional y un grupo de países de menor peso, las relaciones interamericanas estuvieron históricamente atravesadas por el conflicto, la cooperación, el consenso, la imposición, la intervención y la resistencia. Con el auge del panamericanismo en el último tramo del siglo XIX se va a expandir —fogueada por Estados Unidos— la idea de una “solidaridad americana”, como una especie de argumento legitimador para las iniciativas regionales de ese país. En aquella época Estados Unidos buscaba impermeabilizar a América Latina de las posibles injerencias europeas; y los países latinoamericanos, por su parte, trataban de establecer mecanismos formales que los resguardasen del potencial intervencionismo estadounidense —militar, diplomático y económico—.⁴ En este contexto comenzaría a perfilarse la intención de crear algún tipo de arquitectura de defensa colectiva de carácter hemisférico.

Unas décadas más tarde, el estallido de la Segunda Guerra Mundial y la entrada de Estados Unidos y otros países del continente como México, Colombia y Brasil al conflicto bélico, van a configurar el escenario propicio para dar forma al viejo anhelo estadounidense de crear un sistema militar de alcance continental. Así, en 1942 se crea la que es considerada la organización de defensa regional más antigua del mundo: la Junta Interamericana de Defensa. El objetivo fundamental de su conformación sería “ayudar a la organización de la defensa colectiva de las naciones americanas”.⁵ Es decir, coordinar acciones entre los países americanos que participaban de la guerra en Europa y, al mismo tiempo, organizarse para repeler cualquier agresión extra regional. Inicialmente sería pensada como un órgano temporal, compuesto por representantes militares de los países americanos encargados de elaborar un planeamiento militar para la defensa común. Sin embargo, la JID se transformaría en un órgano permanente a medida que la Segunda Guerra llegaba a su fin y se consolidaba la polarización entre Estados Unidos y la Unión Soviética.

De la misma forma, en aquel momento en que Estados Unidos buscaba delimitar a América Latina dentro del bloque capitalista, el principio de seguridad colectiva contra ataques extra regionales va a pasar a determinar los términos y contenidos principales de la seguridad hemisférica. En la Conferencia de Chapultepec de 1945 se va a contemplar la defensa

⁴ En la Conferencia Internacional Americana (1890) tuvo lugar la creación de la Unión de las Repúblicas Americanas (UPA). En 1910, en este mismo marco sería conformada la Unión Panamericana que, tras la Segunda Guerra Mundial, sería reemplazada por la Organización de los Estados Americanos (OEA).

⁵ El reglamento vigente entre 1942 y 2006 establecía que esta era la misión principal de la JID.

común ante un potencial agresor⁶ y en 1947 se va a suscribir el Tratado de Río de Janeiro, dando origen al TIAR. Un año después se crea la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Capítulo VI de su Carta fundadora va a incorporar el principio de seguridad colectiva. A partir de estos instrumentos —JID, TIAR y OEA— se establecerían las bases de lo que será el llamado “sistema interamericano de defensa” (Connell-Smith, 1966).⁷ A lo largo de la guerra fría, el sistema interamericano de defensa se orientaría fundamentalmente a construir un marco de seguridad cuyos objetivos serían frenar la expansión del comunismo y encauzar el intervencionismo estadounidense. De esta forma, la competencia y la lógica de la guerra fría impregnarían las relaciones hemisféricas durante más de cuatro décadas (Diamint, 1999). Con la caída del muro de Berlín y el ascenso de Estados Unidos como la primera potencia militar mundial indiscutida a principios de la década de 1990, los parámetros de la seguridad hemisférica pasarían a quedar obsoletos y varios países de la región comenzarían a expresar la necesidad de una redefinición.⁸ En efecto, la caída del comunismo como amenaza principal haría entrar en crisis la idea de la seguridad colectiva y la noción de la seguridad cooperativa pasaría a ser el principio rector de la seguridad hemisférica.⁹ Bajo este nuevo espíritu fueron creadas la Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH) en el seno de la OEA y la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA) en 1995; y ese mismo año se llevaría a cabo en Chile la Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad. Ahora bien, el debate sobre la seguridad hemisférica a lo largo de la década de 1990 también estuvo marcado por los intentos norteamericanos de introducir las “nuevas amenazas” en las agendas nacionales, regionales y hemisféricas de seguridad. En este contexto, la JID también quedaría atrapada en los intentos de redefinición de la seguridad hemisférica en el escenario de la pos guerra fría: incorporar las “nuevas amenazas” dentro de sus funciones, adaptarla al principio de conducción civil de la defensa, o delimitar su vinculación orgánica con la OEA son algunos de los tópicos que atravesaron las discusiones colectivas. La tan postergada reforma llegaría finalmente en 2006 y a partir de ella se abriría una nueva etapa en la historia del organismo, ya vinculada formalmente al esquema de la OEA. En el ámbito sudamericano, este momento de incertidumbre respecto del sistema interamericano tendría mucho que ver con los resultados de un proceso de largo alcance iniciado en el período de las transiciones a la democracia en América Latina y luego profundizado por el clima de cooperación de la década de 1990: la “regionalización” de los asuntos de de-

⁶ Dicha Acta establece que “todo atentado de un Estado contra la integridad o la inviolabilidad del territorio, o contra la soberanía o independencia política de un Estado americano será, de acuerdo con la parte III de este Acta, considerado como un acto de agresión contra los demás Estados que la firman” (Acta de Chapultepec, 1945).

⁷ En 1962 se agrega el Colegio Interamericano de Defensa.

⁸ En 1991 se firmaría el “Compromiso de Santiago con la Democracia y la renovación del Sistema Interamericano”, en el que se instaba a iniciar un proceso de reflexión sobre la seguridad hemisférica y sus principales instancias.

⁹ El principio de la seguridad cooperativa se basa en la configuración de “un sistema de interacciones interestatales que, coordinando políticas gubernamentales, previene y contiene las amenazas a los intereses nacionales y evita que las percepciones que de éstas tienen los diversos Estados se transformen en tensiones, crisis o abiertas confrontaciones” (Varas, 1995: 26). Steinbruner (1988); Evans (1994); Moodie (2000); Acharya (2002) y Emmers (2012) son otros autores que han abordado la conceptualización de la seguridad cooperativa.

fensa.¹⁰ Tras el colapso del neoliberalismo en América Latina, los grandes proyectos continentales lanzados en la década de 1990 —principalmente por iniciativa de Estados Unidos— entrarían en crisis. En contraposición, las instancias regionales y subregionales se potenciarían como alternativas de gobernanza multilateral. En el caso particular de América del Sur, las diferencias ideológicas, de modelos económicos y de estrategias de inserción internacional entre los países no impedirían que se desarrollen nuevos espacios de cooperación e integración. José Sanahuja define a esta nueva visión de la integración como regionalismo “posliberal”. A diferencia de los esquemas de “regionalismo abierto” propios de la época neoliberal, se distinguen por un marcado predominio de la agenda política y de seguridad por sobre la comercial (Sanahuja, 2009).¹¹ Rojas Aravena (2012) y Serbin (2011) también apuntan a la aparición de una nueva forma de regionalismo, donde priman los aspectos políticos por sobre los comerciales. En efecto, la construcción de la Unasur se corresponde con estos renovados parámetros de la integración regional en América del Sur en donde ya no sería el aspecto comercial el que marque el pulso de la cooperación.

Sumado a lo anterior, el desprecio por el multilateralismo que mostró Estados Unidos con la invasión unilateral a Irak en 2003 y la doctrina de la guerra preventiva va a despertar una profunda desconfianza en los países de la región, sobre todo en los gobiernos de izquierda, quienes van a intentar desarrollar espacios de cooperación más autónomos en materia de seguridad regional. La creación del Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur constituye el ejemplo más importante de esta tendencia. En este escenario, transcurridos unos años de la reforma de su estatuto en 2006, la JID volvería a atravesar un período de incertidumbre respecto de su desempeño y su proyección hacia el futuro. Algunas voces expresarían que la reforma no había logrado adaptar a la JID a los tiempos actuales y que, por ende, quedaban dudas sobre la validez de fortalecer su funcionamiento. Otras, aunque podían coincidir en la inconformidad con la falta de resultados concretos desde su reforma, considerarían que la JID continuaba siendo un importante instrumento para los asuntos de defensa y seguridad del hemisferio y que, en todo caso, sus fallas radicaban en sus limitadas atribuciones o en una deficiente integración a la OEA. Es alrededor de estos diagnósticos que los países del hemisferio fueron determinando sus posturas respecto del futuro del organismo. Como se pretende ilustrar en este artículo, los debates y las posturas cruzadas estarían presentes también entre los países miembro de la Unasur.

Retomando la tipología de Haacke y Williams (2009), los Estados que participan en procesos

¹⁰ El auge de la seguridad cooperativa y el declive de las hipótesis de conflicto generado por los regímenes democráticos impulsó el aumento de la cooperación regional en materia de defensa y seguridad. A lo largo de la década de 1990 fueron suscriptos numerosos acuerdos de cooperación y memorándums de entendimiento entre países sudamericanos. Y con ellos se incrementaron las relaciones entre militares y entre funcionarios de los Ministerios de Defensa, así como los ejercicios militares conjuntos, las iniciativas de no proliferación y otras medidas de fomento de la confianza y la seguridad. Lo particular es que esta cooperación quedó limitada a proyectos y avances bilaterales.

¹¹ Otras características de este modelo de regionalismo son: visiones del desarrollo críticas con el “Consenso de Washington”, dando más importancia al papel de un Estado “neodesarrollista”, a la agenda social de la lucha contra la pobreza, la desigualdad y las asimetrías, a la adopción de políticas activas en el campo de la energía y la infraestructura, y a la cooperación “Sur-Sur”.

y acuerdos regionales responden de tres maneras diferentes a la penetración de potencias externas, según su cercanía con los intereses de estos actores y en función de las estrategias que creen más convenientes para lidiar con ellos. En este sentido, aquí se plantea que los países sudamericanos adoptaron tres posturas distintas frente a los instrumentos interamericanos de seguridad: de apoyo explícito, de resistencia crítica y de acomodamiento o intermedia. El primer caso, el del *apoyo explícito*, se produce cuando no existen controversias entre los Estados y los postulados de la potencia extra regional. En términos del debate más amplio -a nivel hemisférico- sobre el presente y futuro de la JID, este posicionamiento se emparenta con la posición de Estados Unidos y Canadá -que podemos denominar como *oficialista*-, la cual aboga por sostener el *status quo* de la Junta y, en tanto sea posible, lograr una ampliación de sus funciones. En este grupo se encuentran Chile, Colombia, Paraguay, Perú y, en menor medida, Guyana y Surinam.

La segunda posición es la *resistencia crítica* y se expresa en la manifestación explícita de intereses, prioridades o valores diferentes. Frente al debate sobre la seguridad hemisférica, esta posición impulsa una revisión del sistema interamericano de defensa como un todo, con el objeto de determinar su vigencia en el actual escenario regional y continental. Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela son los países sudamericanos que conforman este grupo.

La tercera y última postura, denominada de *acomodamiento o intermedia*, se produce cuando los costos de enfrentar a la potencia son mayores, aun cuando haya diferencias o rechazos hacia determinadas políticas. En la práctica, el acomodamiento oscila entre la resistencia y el apoyo. Es decir, puede acercarse a determinadas posiciones críticas sobre el funcionamiento de los mecanismos hemisféricos de defensa, pero eso no significa que apoye las políticas que impliquen un cambio drástico de esas instituciones. Más bien, pugnan por elaborar soluciones parciales que permitan adaptarlas a las nuevas circunstancias. Lo que se busca, en todo caso, es dar lugar a los propios intereses sin desafiar abiertamente a la potencia regional. En el marco de la Unasur, Brasil y Uruguay son sus máximos exponentes¹².

1. El proceso de reforma de la JID: de la euforia a la decepción

Desde el fin de la guerra fría la JID se encontró en un laberinto respecto de su funcionamiento en el nuevo escenario internacional. Terminada la razón de ser que la había legitimado durante casi cincuenta años -planear y preparar la defensa del hemisferio contra el comunismo- el período subsiguiente se debatiría entre su involucramiento con las denominadas

¹² En el caso brasileño, si bien fue uno de los mayores críticos a la idea de seguridad multidimensional y mantuvo su histórica negativa a importar el concepto de "nuevas amenazas", nunca puso en duda la vigencia de los instrumentos hemisféricos e incluso adquirió un protagonismo creciente en la JID: luego de la reforma del Estatuto en 2006, que anuló la obligatoriedad de que el presidente fuera de nacionalidad estadounidense, la presidencia del organismo -entre 2006 y 2011- fue ejercida sucesivamente por tres militares brasileños. Respecto del TIAR, la promesa de Lula antes de ganar las elecciones en 2002 de denunciar el tratado de seguridad colectiva nunca fue concretada. Uruguay, aunque con un perfil más bajo que Brasil, tampoco se mostró favorable a cuestionar los instrumentos hemisféricos de seguridad.

“nuevas amenazas” y una inercia institucional, manteniendo los términos de funcionamiento que arrastraba desde su creación. Otro de los principales puntos del debate sería la vinculación orgánica con la OEA, asunto que había sido abordado en varias ocasiones desde los inicios de la propia OEA y que estaría signado por la constante ambigüedad¹³.

En realidad, el mandato de actualizar los instrumentos y principios en el área de la defensa y seguridad tampoco era una novedad: el Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano de 1991 llamaba a iniciar un proceso de reflexión sobre la seguridad hemisférica que incluía a las instancias como la JID y en los años siguientes la posibilidad de una reforma fue tratada en diversas ocasiones sin llegar a resultados concretos de acción¹⁴. Lo cierto es que durante la década de 1990 los Estados americanos acordaron la necesidad de reformular a la JID, pero no pudieron ponerse de acuerdo sobre cuáles eran las atribuciones que debía adoptar en la era de la post guerra fría, ni cuál debía ser la vinculación con la OEA, prevaleciendo de esta forma una suerte de inercia institucional. Si bien aparecía una y otra vez la cuestión de su vinculación con la OEA y su adaptación al nuevo entorno de seguridad hemisférica, su supervivencia no fue puesta en duda. El TIAR, por el contrario, fue blanco de críticas más variadas y enérgicas una vez que el bloque comunista se derrumbó en 1991. Al cuestionamiento por su deficiente accionar en la guerra de Malvinas se le sumaría luego el calificativo de anacrónico, en un marco en que la seguridad colectiva dejaba su lugar a la seguridad cooperativa¹⁵.

¹³ A partir de la creación de la OEA, en 1948, se suscitaron dos tendencias respecto de la relación con la JID: una que deseaba su incorporación a la Carta de la OEA sobre una base permanente, como un Consejo de Defensa al mismo nivel que el resto de los Consejos; y la otra totalmente opuesta a la estructuración de la JID dependiendo de la OEA. Finalmente terminó imperando la primera alternativa (Cargnelutti, 1993). No obstante, en el año 1978, el Consejo Permanente de la Organización solicitó un estudio sobre la “situación de la Junta Interamericana de Defensa con respecto a la Organización de los Estados Americanos”. Una de las conclusiones de dicho informe fue que “la decisión de la Conferencia de Bogotá de no incorporar a la Junta Interamericana de Defensa en la Carta no constituye un elemento suficiente para sostener que la Junta es una entidad independiente, sin vinculación orgánica con la OEA” (Organización de los Estados Americanos, 1978).

¹⁴ El 28 de mayo de 1993 se publicó el “Informe de la Comisión Especial de Seguridad Hemisférica acerca de la Junta Interamericana de Defensa (JID)”, cuyo anexo se refiere a la relación institucional entre la Organización de los Estados Americanos y la Junta Interamericana de Defensa. Asimismo, el 15 de septiembre de 1993, el Presidente de la Comisión Especial de Seguridad Hemisférica presentó el documento titulado “Junta Interamericana de Defensa: Vinculación Jurídico-Institucional/ Competencias/ Funcionamiento”.

¹⁵ Desde la llegada de Hugo Chávez a la presidencia de Venezuela en 1999, el TIAR sería objeto de permanentes críticas por parte del gobierno bolivariano. Por otro lado, en el marco de una Reunión Especial de la Comisión de Seguridad Hemisférica para tratar enfoques comunes sobre la seguridad internacional y continental, la delegación de Ecuador calificó al TIAR de “inoperante” y reclamó que se debía “fortalecerlo o crear un instrumento nuevo”. Argentina y Uruguay, por su parte, expresaron que era necesario “reemplazar el TIAR por un instrumento que cuente con el consenso de todos” (Comisión de Seguridad Hemisférica, 2000). México -uno de los países de la OEA que mayores cuestionamientos desplegó hacia el TIAR- afirmaría que “instituciones como el TIAR y la JID no responden en la actualidad a los criterios de representatividad y legitimidad en la comunidad hemisférica en su conjunto” (Comisión de Seguridad Hemisférica, 2000). En efecto, un año más tarde, el país azteca sería el primer país que se animaría a denunciar este tratado, ya que, en palabras del entonces presidente Vicente Fox, era un “caso grave de obsolescencia e inutilidad” y “una reliquia de la guerra fría” (La Prensa, 2001). Por otro lado, en la campaña presidencial brasileña de 2002, el candidato del PT -Lula da Silva- afirmó que si llegaba a presidente

Sin embargo, esta parálisis encontraría movimientos en los comienzos del siglo XXI. La macrosecuritización de las agendas nacionales e internacionales luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001 tendría, entre sus tantos efectos, una reactivación del debate sobre las reformas en la seguridad interamericana. Mientras que en los años noventa la fuerza central de la transformación estuvo ligada a las tendencias económicas —globales, regionales y domésticas—, a partir de 2001, las cuestiones políticas y de seguridad tomarían la delantera (Hirst, 2006; Benítez Manaut, 2008). En este contexto, la transformación en el ambiente de seguridad que se produjo después del 11 de septiembre otorgaría un sentido de mayor urgencia al cumplimiento de los mandatos de reformas a los instrumentos interamericanos de defensa que venían arrastrándose por más de diez años (Menjívar, 2006). De esta forma, en el año 2002 la Asamblea General de la OEA adoptaría la resolución 1848, en la que se reconocía que “la modernización y reforma se ha tornado en un proceso permanente de la Organización para fortalecer su capacidad de responder con eficiencia y eficacia a los mandatos y necesidades cambiantes”. Como parte de este proceso, la Asamblea General encomendaría al Consejo Permanente “que examine la relación entre la OEA y la Junta Interamericana de Defensa (JID) y eleve recomendaciones a la Asamblea General y la JID para modificar la estructura e instrumentos básicos de la Junta en la medida necesaria para clarificar y alcanzar un consenso en torno a su situación con respecto a la OEA, incluido el principio de supervisión civil y la conformación democrática de sus autoridades” (Organización de los Estados Americanos, 2002).

Las resoluciones 1940/03 y 1998/04 y la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA, realizada en 2003, continuarían el impulso para redefinir la pertenencia orgánica de la Junta a la OEA¹⁶.

Los países sudamericanos —que por entonces compartían su pertenencia a la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN)— si bien no desplegaron una diplomacia de alto nivel en el proceso de incorporar a la JID al marco orgánico de la OEA y redefinir sus funciones, en líneas generales conformaron una posición más o menos unificada favorable a la reforma, considerando particularmente dos cuestiones: por un lado, que la nueva estructura debía recrear, a escala regional, un modelo compatible con el aceptado en los ámbitos nacionales como el más acorde con la institucionalidad democrática. Esto es, las instituciones militares encuadradas a los mandatos emanados de los órganos políticos, consolidando el principio de conducción civil de la defensa¹⁷. Como segundo punto, el marco de competencia de la Junta debía limitarse a cuestiones estrictamente vinculadas al área de la defensa, evitando incluir temas como narcotráfico, crimen organizado o terrorismo, considerados como asuntos de seguridad interior por una gran parte de los países sudamericanos¹⁸.

denunciaría el tratado de seguridad colectiva (algo que finalmente no sucedió).

¹⁶ El punto 49 de la Declaración sobre Seguridad en las Américas expresa “la necesidad de aclarar la relación jurídica e institucional de la Junta Interamericana de Defensa (JID) con la OEA” (Organización de los Estados Americanos, 2003)

¹⁷ Este aspecto fue impulsado principalmente por aquellos países con mayores grados de conducción civil y política, como Argentina, Uruguay y Chile.

¹⁸ El presidente de la Asamblea General Extraordinaria de la OEA para incorporar a la JID a la Organización,

Ahora bien, esta postura de los sudamericanos y México debe explicarse más por las restricciones normativas, particularmente de los conosureños, que por un convencimiento mayoritario. En efecto, la no diferenciación de las esferas de defensa y seguridad fue una constante que atravesó las políticas de seguridad de los países latinoamericanos durante gran parte del siglo XX, siendo la Doctrina de Seguridad Nacional su ejemplo paradigmático. El advenimiento democrático y los horrores de la represión militar servirían de impulso para diferenciar aquellos dos ámbitos. Aunque con contradicciones¹⁹, los países del Cono Sur (Argentina, Uruguay, Chile y Brasil) serían los máximos representantes de la exclusión de las Fuerzas Armadas de temas considerados de seguridad interior. En el caso de la reforma de la JID, la invariabilidad de esta concepción serviría para frenar el intento -fundamentalmente de Estados Unidos y algunos países de América Central y el Caribe- de *aggiornar* al organismo a la idea de seguridad multidimensional y la lucha contra las “nuevas amenazas”²⁰.

Cabe destacar que, al momento de tratar la reforma de la JID, este debate ya contaba con antecedentes en diversos foros y reuniones del ámbito hemisférico sobre los nuevos escenarios de la seguridad regional. En 2003, la Conferencia Especial sobre Seguridad fue el terreno en el que se expusieron las diferencias significativas entre Estados Unidos y varios de los otros Estados miembros de la OEA, especialmente respecto de la Junta Interamericana de Defensa (Tulchin, 2006). En la VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, celebrada en 2004, Estados Unidos y Canadá presentaron conjuntamente una propuesta para convertir a la JID en un organismo de coordinación para la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo. La propuesta fue rechazada por países como Argentina y Brasil, argumentando que la JID asumiría capacidades operativas, una facultad inaceptable para esos países.

No obstante las diferencias planteadas, el espíritu favorable a la reforma terminaría prevaleciendo y el nuevo Estatuto de la Junta parecía ajustarse en gran medida a los parámetros planteados por los países sudamericanos y México. Es decir, dejar a la JID como un organismo de asesoramiento técnico, sin capacidades operativas, sobre temas relacionados con asuntos militares y de defensa en el hemisferio. Asimismo, la JID pasaría a constituirse como una entidad propia de la OEA, con autonomía técnica pero con la supervisión política de la Asamblea General, el Consejo Permanente y la Reunión

Esteban Tomic, explicaría este posicionamiento: “Cuando asumí la Presidencia del Grupo de Trabajo, en septiembre del año pasado, noté enseguida que existía una enorme desconfianza entre los delegados en relación con la materia que se nos encargaba analizar: la relación jurídico-institucional entre la OEA y la JID y; sobre esa base, elaborar un nuevo Estatuto para ésta última. Me llamó, por ejemplo, la atención, la resuelta negativa de los países del Grupo ALADI (América del Sur más México) a permitir el uso de la palabra “seguridad” en el texto, ni directa ni indirectamente” (Tomic, 2006).

¹⁹ Por dar un ejemplo, fue Brasil quien convocó al TIAR luego de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001.

²⁰ Los países que presentaron propuestas para la inclusión de estos temas en la JID fueron: Estados Unidos, El Salvador, Canadá, Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago, Belice, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, República Dominicana y Guatemala (Comisión de Seguridad Hemisférica, 2005).

de Consulta. Sus autoridades serían elegidas democráticamente (ya no la presidiría un general norteamericano, como había sido por más de 60 años), y se eliminaba el Estado Mayor²¹.

Una particularidad de la reforma que involucra directamente a dos países sudamericanos estaría dada por la elección del nuevo presidente del organismo. Eliminada la regla que establecía el monopolio norteamericano en la conducción, Brasil y Colombia se disputaron el máximo cargo de la JID lo que, a priori, puede ser interpretado como un indicador de la importancia que estos países le otorgaban a la Junta. Finalmente, sería el general brasileño Jorge Armando de Almeida Ribeiro quien asumiría como el primer presidente no estadounidense en la historia de la institución.

Ahora bien, transcurrido un tiempo desde la reforma de la Junta en 2006, los Estados miembros comenzaron a manifestar, particularmente en el marco de la Comisión de Seguridad Hemisférica, su inconformidad con el proceso de integración de la JID a la OEA y por la falta de resultados concretos en las funciones establecidas en su nuevo estatuto. A pesar de la intencionalidad modernizadora, no lograba superarse la sensación de que la JID estaba desacoplada con el entorno y los desafíos actuales de la seguridad hemisférica y regional. Así, la idea de diseñar un nuevo futuro para la Junta empezaría a ganar fuerza. Desde diferentes perspectivas se fue perfilando un abanico de múltiples propuestas que por su naturaleza contraria no tardaron en entrar en fricción. Mientras que unos plantearon dotar a la JID de nuevas funciones que le permitieran sortear definitivamente los obstáculos acumulados, otros propusieron iniciar un proceso de revisión y análisis con el objeto de determinar su vigencia u obsolescencia. En este marco, a pesar de haber logrado un precario consenso al momento de tratar la reforma, los países sudamericanos comenzarían a adoptar posiciones divergentes.

Dentro de la postura favorable a mantener el *status quo*, el primer avance se realizaría en el marco de la Asamblea General de la OEA de 2010. Allí se aprobó la propuesta de Trinidad y Tobago en la que se invitaba a los Estados miembros a hacer recomendaciones a la Comisión de Seguridad Hemisférica para fortalecer a la JID (Organización de los Estados Americanos, 2010). Al respecto, diez de los veintisiete países miembros activos de la Junta elevaron sus propuestas entre fines de 2010 y principios de 2011²². Los tópicos generales de las propuestas se centraron en: mejorar la relación con la OEA; fortalecer la conducción civil; ampliar el campo de acción y diversificar la oferta educativa en el Colegio Interamericano de Defensa. México y Perú sumaron, como aspecto novedoso,

²¹ Esta eliminación implica que en la práctica la JID ya no es más un organismo de planificación, sino que sus funciones se limitan a la asesoría técnica militar. Entre sus funciones puntuales, la JID debe: ofrecer cursos académicos avanzados a través del Colegio Interamericano de Defensa; promover la interrelación y cooperación entre funcionarios; prestar asesoramiento técnico con respecto a la acción integral contra minas y para el manejo, aseguramiento y destrucción de arsenales de armas; proporcionar asesoramiento para elaborar Libros Blancos; mantener inventarios actualizados de Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad; promover la interacción y cooperación con otros organismos regionales y mundiales de naturaleza similar y prestar asesoramiento en actividades de asistencia en casos de desastre y en búsqueda y rescate (Junta Interamericana de Defensa, 2006).

²² Los diez países fueron: Barbados, Brasil, Canadá, Colombia, El Salvador, Estados Unidos, México, Perú, República Dominicana y Trinidad y Tobago.

proponer la subordinación de la JID dentro de la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la OEA. Más allá de la diferencias en la profundidad de los distintos aportes, un patrón común a todas las propuestas fue la coincidencia en ampliar las atribuciones de la JID, muchas de ellas vinculadas a las amenazas no tradicionales²³.

Desde el otro lado, la Argentina se constituiría como uno de los países más activos en el despliegue de la posición crítica de resistencia, cuando en el marco de la apertura de la IX Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (2010) la entonces Ministra de Defensa, Nilda Garré, hizo alusión a la convocatoria de la Asamblea General de la OEA y manifestó que “la labor de la Junta Interamericana de Defensa en estos casi cinco años transcurridos desde la última reforma de su estatuto no ha satisfecho totalmente las expectativas, como ha sido manifestado por varios de los Estados que formamos parte de esta institución y se han propuesto distintas iniciativas para reformularla. Al respecto, cabe preguntarse si es pertinente trabajar sólo en su fortalecimiento, como indica la resolución de la Asamblea General de la OEA de junio de este año, o bien ha llegado la hora de mejorar también su funcionamiento. Como punto de partida, la Argentina propone abrir un debate sobre el tema y plantea una propuesta que sea consensuada por todos los Estados del continente”. A ello agregaría que “cualquier reforma de esta u otra instancia de cooperación hemisférica que se genere debe reconocer la existencia de los mecanismos subregionales existentes y en desarrollo, como lo es en nuestro caso el Consejo de Defensa de la Unasur” (Garré, 2010). La ministra cerraría su exposición ofreciendo a Argentina como sede de una conferencia especial para debatir el tema, con representantes de los sistemas nacionales de defensa y las cancillerías²⁴.

Dos cuestiones particulares merecen ser destacadas de las declaraciones de la ministra argentina. En primer lugar, se enfatiza que para implementar cualquier iniciativa orientada a modificar el esquema hemisférico deben ser consideradas las instancias regionales existentes, haciendo especial hincapié en el Consejo de Defensa Suramericano. Esta afirmación remarca no solo la prioridad que asumía para la Argentina el CDS sino que, además, establece que la política hemisférica argentina se configura a partir de la pertenencia al espacio sudamericano. En segundo lugar, la posición argentina expresa la necesidad de alcanzar una decisión consensuada a nivel hemisférico desechando, al menos en un principio, una acción unilateral o de un conjunto particular de Estados.

En esa misma Conferencia, el entonces Ministro de Defensa de Brasil, Nelson Jobim, haría una propuesta para crear una Conferencia de Ministros de Seguridad diferenciada de la de Ministros de Defensa que incluía también nuevas funciones para la JID. La propuesta brasi-

²³ La propuesta peruana es un claro ejemplo ello al afirmar que “la JID puede operar como un órgano coordinador del papel de las fuerzas armadas en apoyo de las políticas definidas por la Comisión de Seguridad Multidimensional del hemisferio en el ámbito de las denominadas nuevas amenazas a la seguridad, particularmente el narcotráfico y los desastres, sean de origen natural o antropogénico” (Representación permanente del Perú ante la OEA, 2010).

²⁴ La propuesta sería finalmente aprobada y quedaría plasmada en el punto 6 de la Declaración de la IX CMDA. A saber: “Recomendar a la OEA que, en el marco de esa Organización, se convoque a una conferencia sobre el futuro de la misión y funciones de los instrumentos y componentes del Sistema Interamericano de Defensa, con la participación de representantes de los Ministerios de Defensa, para lo cual se acoge con beneplácito el ofrecimiento de la República Argentina para ser sede en el 2011” (CMDA, 2010).

leña parte de un diagnóstico crítico respecto de la política estadounidense y el intento por expandir las “nuevas amenazas” hacia la región, y en ese sentido es que plantea la creación de una nueva Conferencia de Seguridad. No obstante, en esta nueva institucionalidad la JID vería ampliadas sus funciones al pasar a ejercer la secretaría de la Conferencia de Ministros de Defensa, en línea con lo que venía proponiendo Canadá y Estados Unidos (la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la OEA, por su parte, cumpliría la función de secretaría de la nueva conferencia de seguridad). Este aspecto marca un contrapunto con la posición argentina, ya que si bien ambos manifestaron la necesidad de modificar el rol de la JID, la postura de Brasil se orienta más a la expansión que a la limitación de sus facultades.²⁵ De esta forma, la convocatoria de la Asamblea General de la OEA para fortalecer la Junta y la propuesta argentina para realizar una conferencia en Buenos Aires darían inicio a un ciclo de marchas y contramarchas entre posturas de apoyo y resistencia a la JID. Diversos foros e instancias hemisféricas y regionales se transformarían en el terreno de disputa de una y otra posición, en donde también aflorarían posturas intermedias. Del lado de los oficialistas, las acciones se direccionarían a adoptar medidas para lo que sería, desde su perspectiva, fortalecer la Junta (en otras palabras, dotar al organismo militar de nuevas funciones y atribuciones). Frente a estas iniciativas, el sector crítico proclamaría que en tanto y en cuanto la JID estuviera en proceso de revisión debía aplicarse el principio de “no innovar”, rechazando cualquier avance en la ampliación de funciones. Con el correr de los acontecimientos, los países de la Unasur que conformaban el sector de la resistencia irían endureciendo sus posiciones hasta llegar a evaluar la opción de suprimir la propia JID del esquema hemisférico (Tiempo Argentino, 2012). A continuación se analizará el desarrollo del debate general y se puntualizarán algunas de las iniciativas que fueron objeto de disputa. En este marco, se hará particular foco en el temperamento adoptado por los países sudamericanos frente a cada caso y los debates que se dieron al interior del CDS.

2. El tratamiento al interior de la Unasur y el empate en la OEA

El año 2011 se iniciaba con movimientos de los sectores críticos y oficialistas: mientras unos buscaban avanzar en la realización de la conferencia para debatir sobre el presente

²⁵ En detalle, la exposición del Ministro Jobim fue la siguiente:

“A conferência padece de assimetrias fundamentais entre seus membros” o que fomenta agudas diferenças de perspectiva a respeito da sua instrumentalidade [...] Os Estados Unidos procuram, desde 1995, universalizar no plano hemisférico suas preocupações com as ditas “novas ameaças” [...] Por isso, temos dificuldades de identificação dos órgão e das ações [...] da perspectiva brasileira, esta conferência é de ministros da defesa e não de segurança [...] Em vista disso, gostaria de fazer uma proposta que, resolver uma série de problemas ao mesmo tempo. Criar um “grupo de trabalho” que estude, em prazo que viermos a entender razoável, a cisão da CMDA em duas distintas conferências: 1) a própria CMDA -que trataria dos temas afetos à defesa stricto sensu, com participação dos ministros da defesa; 2) a Conferência de Ministros de Segurança das Américas -que trataria dos temas relacionados à segurança lato sensu, envolvendo os ministros da justiça, do interior; entre outros. [...] Além do benefício da clareza, poderemos estabelecer agendas de segurança e defesa mais densas, claras e consequentes, tendo loci bem definidos para secretariar cada uma: os temas de segurança seriam secretariados pela “secretaria de segurança multidimensional”; e os temas de defesa da CMDA seriam secretariados pela JID (Jobim, 2010).

y futuro de la JID (también se incluía el Colegio Interamericano de Defensa y el TIAR), desde el otro partido se intentaba expandir las funciones de la Junta. Frente a este escenario, el despliegue diplomático desde uno y otro lado se fue intensificando a fines de lograr imponer sus iniciativas. El entonces director de la JID, Tte. Gral. Guy Thibault, hacía explícitas sus gestiones en el marco de la tercera Conferencia de Defensa Sudamericana²⁶. Según informó el general canadiense a la OEA,

la conferencia brindó una excelente oportunidad para realizar una serie de reuniones bilaterales con altas autoridades de Chile, Brasil, Uruguay, Perú, Ecuador y México, así como con el Comandante del Comando Sur de los Estados Unidos [...] Analizamos la situación actual de la JID y la necesidad de que ocupe una posición más adecuada dentro de la OEA y del sistema interamericano [...] en tanto "institución de defensa que debe preservarse, evolucionar y ser fortalecida" (Junta Interamericana de Defensa, 2011).

Por su parte, los movimientos del sector crítico partían desde las instancias regionales, buscando generar presión para impulsar el proceso de revisión. En este sentido, en el seno de la Unasur los ministros de defensa insistían en realizar la conferencia auspiciada por Argentina para evaluar los componentes del Sistema Interamericano de Defensa²⁷. Asimismo, durante la presentación del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa de Unasur, cuya sede permanente se encuentra en Buenos Aires, los mismos ministros reiteraron la convocatoria -con fecha a determinar- para reevaluar la JID, el CID y el TIAR (Página 12, 2011).

Aunque el consenso al interior de la Unasur no era unánime a favor de la revisión -Chile, Colombia y Perú eran partidarios del fortalecimiento y Brasil e Uruguay se manifestaban en una posición ambivalente-, la instalación como tema de agenda del organismo sudamericano se explica más que nada por el impulso que realizó la Argentina, apoyada por otros países como Ecuador y Venezuela. El hecho que este grupo de países haya insistido en tratar el tema en el seno de la Unasur refleja la importancia que tenía para estos Estados articular una posición como bloque y, al mismo tiempo, expresa la necesidad de marcar un contrapunto entre la Unasur y la OEA. La creación del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa -en tanto espacio alternativo a la JID en materia de asesoramiento y generación de insumos en materia de defensa- también serviría para fortalecer la postura de resistencia.

²⁶ La denominadas Conferencias de Defensa Sudamericanas son una serie de reuniones informales organizadas por el Comando Sur de los Estados Unidos en las que participaban los Jefes de Estado Mayor Conjunto (o su equivalente) de países de todo el continente. En esta ocasión participaron militares de Chile, Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Panamá, Paraguay, Uruguay, Perú y México.

²⁷ La Declaración la III Reunión Extraordinaria del Consejo de Defensa Suramericano (Lima, 2011) expresa: "Reiterar la voluntad expresada en la IX CMDA sobre la necesidad de llamar a una Conferencia Especial a celebrarse en Argentina, convocada por la OEA para evaluar el futuro de la misión y funciones de los instrumentos y componentes del Sistema Interamericano de Defensa, por lo que solicitaron a las Cancillerías de los países integrantes de UNASUR que impulsen ante la OEA la convocatoria a dicha conferencia (Consejo de Defensa Suramericano, 2011).

Frente a estos sucesivos movimientos hacia uno y otro objetivo, la Asamblea General de la OEA de ese año terminaría reflejando a nivel hemisférico el estado de la correlación de fuerzas: por un lado sería aprobada una resolución de “Apoyo a las actividades de la Junta Interamericana de Defensa”²⁸ y al mismo tiempo se aprobaría otra resolución titulada “Futuro de la misión y funciones de los instrumentos y componentes del Sistema Interamericano de Defensa”, en la que se instaba a convocar a una conferencia especial de revisión (Organización de los Estados Americanos, 2011). Ante esta situación de relativa paridad en el nivel macro, la disputa se trasladaría hacia iniciativas puntuales direccionadas a otorgar a la Junta un mayor protagonismo. En efecto, una de las temáticas en las que se haría explícita la fricción sería en la atención frente a desastres naturales.

3. El plan de atención a desastres naturales

A lo largo de las últimas dos décadas se fue conformando en el seno de la OEA un profuso entramado de mecanismos, programas e instancias relativas a la atención a desastres naturales, fundamentalmente civiles²⁹. Sin embargo, potenciado por el auge securitista luego de los atentados de septiembre de 2001, también se fue configurando la región un proceso de militarización de la temática. La mencionada Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA de 2003 estableció a los desastres naturales como parte constitutiva de las amenazas y/o desafíos a la seguridad de los Estados del hemisferio (Organización de los Estados Americanos, 2003). Unos años más tarde, la propia Asamblea General destacaría “el importante papel que desempeñan las fuerzas armadas y de seguridad pública y las agencias de protección y defensa civil como parte de una respuesta integral en casos de desastres naturales” (Organización de los Estados Americanos, 2010). Asimismo, foros políticos en materia de defensa como la Conferencia de Ministros de Defensa y organismos de carácter militar, como la JID, también fueron incorporando la cuestión de los desastres naturales como problemática, hasta el punto de proponer la creación de planes y mecanismos de coordinación que otorgaban un rol central a las Fuerzas Armadas.

A nivel multilateral, desde su primera edición en 1995 hasta la última en el año 2014, en todas las declaraciones de la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA) pueden encontrarse referencias a las acciones frente a desastres naturales. No obstante, sería en la novena Conferencia (2010) que la impronta militarista cobraría mayor fuerza, cuando un grupo de países comandado por Estados Unidos presentó

²⁸ Dicha resolución afirma “el valioso papel y contribución de la JID en los temas relacionados con asuntos militares y defensa a los órganos de la OEA y a las dependencias de la Secretaría General y a los Estados Miembros” (Organización de los Estados Americanos, 2011).

²⁹ La Red Interamericana de Mitigación de Desastres (RIMD); el Programa Interamericano para el Desarrollo Sostenible; el Plan Estratégico Interamericano para la Política sobre Reducción de Vulnerabilidad, Gestión de Riesgos y Respuesta frente a Desastres (PEIA) y el Comité Interamericano para la Reducción de Desastres Naturales, la Red Interamericana de Mitigación de Desastres (CIRDN) constituyen sus elementos principales.

una propuesta para institucionalizar un sistema hemisférico de respuesta a desastres naturales, basado en las capacidades exclusivas del ámbito militar³⁰. Aunque la propuesta –apoyada por Chile, Colombia, Ecuador y Perú– no obtuvo el consenso necesario para su implementación³¹, la idea de construir un sistema de atención a desastres naturales de carácter netamente militar se echaba a rodar en el continente.

Frente a este escenario comenzaría a instalarse la idea de que fuera la propia JID la que lleve cabo el diseño de un plan de atención a desastres naturales de carácter hemisférico. El hecho de que una buena parte de los países del continente tuviesen representación en la Junta, y que la misma ya contase con “capacidad instalada” para el asesoramiento en temas militares fueron algunos de los argumentos que pergeñaron esta posibilidad. De esta forma, los esfuerzos por lograr una mayor cantidad de adhesiones se fueron incrementando hasta que en junio de 2011 la Asamblea General de la OEA, en la misma resolución que se destacaba el valioso aporte de la JID, aprobó una resolución solicitando a la JID “que elabore y presente a la Comisión de Seguridad Hemisférica un plan para mejorar las capacidades de respuesta en casos de desastres en el hemisferio” (CMDA, 2010).

Tomando la resolución de la Asamblea General, la JID elaboró al año siguiente el “Plan para Mejorar la Orientación y Asesoría de la JID al Sistema Interamericano en casos de Desastres”. El plan condesaba la propuesta estadounidense y agregaba una serie de modificaciones que, en términos sustanciales, mantenían el espíritu del instrumento inicial. Al igual que con las iniciativas anteriores, los reparos y resistencias a la institucionalización de un mecanismo militar de atención a desastres naturales constituyeron un eslabón más del debate hemisférico respecto de ampliar o revisar las funciones de la JID. En el caso de los países de la Unasur, el grupo de Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela más Brasil se opondría a la creación de un mecanismo hemisférico de este tipo y a que fuera la propia JID la cabeza del mismo. En este sentido, el eje de la argumentación correría por dos carriles entrelazados, y hasta contradictorios, que confluirían en la priorización del espacio sudamericano por sobre el hemisférico para la cooperación en materia defensa. En primer lugar, se argumentaba que ya existían instancias y mecanismos civiles en la propia OEA para la atención de este tipo de fenómenos; y, en segundo lugar, se proclamaba que en organismos regionales como el CDS ya se encontraban en marcha diversas iniciativas de cooperación en materia de desastres naturales y que la creación de un mecanismo hemisférico implicaría una inconveniente duplicación de esfuerzos. Es decir, paralelamente al debate hemisférico respecto del rol de las Fuerzas Armadas en este tipo de problemáticas, los planes de acción del CDS comenzaron a incluir iniciativas vinculadas a la atención a desastres naturales.

El paso siguiente se daría en el marco de la décima CMDA, llevada a cabo en Uruguay

³⁰ Dicha propuesta fue presentada en un documento denominado “Fortaleciendo las Asociaciones en Apoyo de la Asistencia Humanitaria y Ayuda en Caso de Desastres Naturales”.

³¹ El artículo 15 de la Declaración de la Conferencia subraya únicamente el “acuerdo para analizar la propuesta”. El fracaso de su aprobación inmediata suscitó que un grupo de países –Colombia, Chile, Estados Unidos, Perú y República Dominicana– solicitaran dejar asentada “la voluntad de avanzar anticipadamente en la implementación de dicha propuesta”. (CMDA, 2010).

en el año 2012. Sobre la base de los documentos e iniciativas que se fueron acumulando, Chile presentó una nueva propuesta de mecanismo hemisférico, bajo el nombre de “Sistema de Cooperación de Asistencia Humanitaria (SICAHUM)”. Más allá de algunas diferencias respecto de las iniciativas anteriores (como haberle quitado a la JID algún tipo de función y plantear que el instrumento solo actuaría bajo las instancias civiles), la nueva propuesta mantenía el esquema militarista en la atención a desastres naturales. Al igual que en las ocasiones anteriores, la idea de implementar este mecanismo no lograría alcanzar el consenso de todos los países y, en un hecho sin precedentes en la historia de la CMDA, el asunto debió resolverse mediante una votación. El resultado arrojaría una mayoría de votos para la propuesta favorable a la creación del mecanismo³². Lo particular de la votación es que en ella pueden verse reflejadas las distintas posiciones de los países de la Unasur: Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Surinam y Venezuela se opusieron; mientras que Chile, Colombia, Paraguay y Perú, votaron a favor. Uruguay y Guyana, se abstuvieron.

4. Conclusiones y últimos movimientos: las diferencias se profundizan

Desde aquí se ha tratado de explicar las distintas posiciones de los países de la Unasur frente al desempeño de la JID luego de su reforma en el año 2006. En este sentido, una de las primeras conclusiones de este trabajo es que el despliegue de una posición crítica de la seguridad hemisférica por parte de algunos países sudamericanos no podría haber sido posible sin la conformación del CDS. Al menos no con la fuerza con la que fue realizada a partir del año 2008.

Si bien es cierto que las propuestas para reformar la JID datan de largas décadas en el tiempo, y que muchas de ellas contenían un diagnóstico crítico sobre su accionar, el hecho de haber materializado una instancia regional de cooperación en defensa como es el CDS funcionó -para países como Argentina, Ecuador o Venezuela- como una plataforma para desde donde dirigir y argumentar los cuestionamientos a los mecanismos hemisféricos de defensa. No obstante, también es cierto que las diferencias al interior del CDS entre el grupo cercano a la posición de resistencia y aquellos que apoyaron explícitamente el fortalecimiento de los instrumentos hemisféricos impidieron que se pudiera alcanzar una postura articulada y, por ende, expresar una voz unificada en los foros hemisféricos.

Sumado a ello, las diferencias también estuvieron presentes entre los miembros del sector crítico. En este sentido, los posicionamientos de Argentina y Brasil merecen una mención especial, tanto por su peso específico en el bloque sudamericano como por sus vaivenes frente al sistema interamericano de defensa³³.

En marzo de 2012 la misión permanente de la Argentina ante la OEA hizo una presen-

³² El punto 12 de la Declaración de Punta del Este detalla los Estados que votaron a favor y en contra de la propuesta. Entre este último grupo se encuentra la Argentina (CMDA, 2012).

³³ Brasil, además de ser la economía más importante de la región, es el país que impulsó la creación de la UNASUR y el CDS. Argentina, segunda economía de Sudamérica, ha sido uno de los países más activos al interior del CDS.

tación en el seno de la Comisión de Seguridad Hemisférica respecto de la resolución de la Asamblea General sobre el “Futuro de la misión y funciones de los instrumentos y componentes del Sistema Interamericano de Defensa”. Sumado a ello, en ocasión de la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas de 2012 la Argentina expuso un documento de análisis sobre el mismo tema, en calidad de país relator de uno de los ejes temáticos de la Conferencia. Los contenidos de ambas presentaciones resumen muchos de los argumentos de la postura argentina respecto de la situación general de la JID y de una serie de iniciativas y hechos puntuales que tienen a la Junta como protagonista, tales como el plan de asistencia frente a desastres naturales o la posibilidad de convertirse en la Secretaría Ejecutiva de la CMDA. Todas ellas estaban dirigidas a cuestionar el funcionamiento de la JID y el resto de los instrumentos hemisféricos³⁴.

Ahora bien, más allá de lo anterior, también es cierto que la postura Argentina no contemplaba una disolución de los instrumentos hemisféricos de defensa sino una reformulación más profunda dentro de las instancias ya existentes. Y para ello apostaba a adoptar una propuesta consensuada a nivel sudamericano. Brasil, por su parte, se correría del espectro intermedio al núcleo de resistencia a partir de su oposición al involucramiento de la JID en un eventual mecanismo militar de desastres naturales a nivel hemisférico. En esta línea, el entonces asesor especial para asuntos de defensa de la Secretaría General de Itamaraty, ministro Rodrigo Baena, afirmaría que “as estruturas criadas na década de 1940, como, por exemplo, a Junta Interamericana de Defesa e o TIAR [são estruturas rígidas]. Estamos falando de estruturas de mais de 70 anos atrás, criadas em contexto internacional bem diferente. [São] voltadas para a guerra, para o inimigo comum externo. Então, essa estrutura, para o Brasil, é uma estrutura arcaica, que não condiz com a realidade em que estamos vivendo, são estruturas que não têm a ver com o que nós pensamos para a América do Sul em termos de defesa” (Rezende, 2013: 179). Ahora, también es cierto es que más allá de esta postura crítica y, a pesar de ser el ideólogo del CDS, Brasil no disminuiría su actividad en la JID (de los últimos cinco presidentes de la Junta, tres fueron brasileños) ni en el Colegio Interamericano de Defensa.

La fractura del sector crítico se terminaría de profundizar cuando los países sudamericanos miembros del ALBA-TCP resolvieron en 2013 —de manera unificada, pero diferenciada de la Unasur— anunciar la denuncia del TIAR y el retiro definitivo de la JID y el CID. De esta forma, la posición ambigua de Brasil y, en menor medida, de Argentina; y el hecho que los países del ALBA-TCP hayan optado por la ruptura intempestiva terminaron de cercenar la posibilidad de establecer una propuesta consensuada desde el sector crítico.

³⁴ Entre otras apreciaciones, Argentina sostiene que “el desempeño de la JID en estos seis años transcurridos desde la reforma de su Estatuto no ha satisfecho las expectativas” y, por lo tanto, “no se aprecia conveniente avanzar en las actuales pretensiones de la JID relativas a expandir sus competencias y campos de acción institucionales” (Comisión de Seguridad Hemisférica, 2012). Asimismo, se afirma que existe un desfase entre la Junta Interamericana de Defensa y la consolidación de una tendencia a la regionalización de la cooperación en materia de defensa que se ve reflejada, por caso, en el afianzamiento del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR. En función de este diagnóstico se concluye “la imperiosa necesidad de dar curso a un proceso de debate que permita consensuar la requerida actualización político-institucional que dé cuenta de la nueva realidad regional y hemisférica en materia de defensa, muy distinta a la del tiempo del establecimiento de la Junta Interamericana de Defensa” (Ministerio de Defensa de la República Argentina, 2012).

Por su parte, Chile, Colombia, Paraguay y Perú conservarían altos niveles de participación en las instituciones hemisféricas y mantendrían la política de favorecer su fortalecimiento. De esta forma, el sector oficialista sí pudo sostener una posición unificada, lo que explica también por qué – pese a haber sido establecido como uno de los objetivos centrales del CDS– los países de la Unasur no pudieron lograr una posición conjunta en los foros hemisféricos.

Bibliografía

- Acharya, A. (2002). Recording Asia: "Cooperative Security" or Concert of Powers? *Institute of Defence & Strategic Studies. Singapore*
- Acta de Chapultepec. (1945). Conferencia Interamericana sobre problemas de la guerra y de la paz. México D.F.
- Benítez Manaut, R. (2008). La seguridad contra la integración en América Latina. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*.
- Bitencourt, L. (2001). Latin American Security: Emerging Challenges. En S. Flanagan, E. Frost, & R. Kugler (Eds.), *Challenges of the Global Century. Report of the Project on Globalization and National Security*. National Defense University.
- Cargnelutti, H. (1993). *Seguridad Interamericana: ¿Un subsistema el sistema interamericano?* Buenos Aires: Círculo Militar.
- CMDA. (2010). Declaración de la IX Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. Santa Cruz de la Sierra.
- CMDA. (2012). Declaración de la X Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. Punta del Este.
- Comisión de Seguridad Hemisférica. (2000). Resumen temático de las posiciones de los Estados miembros presentadas en la Reunión Especial de la Comisión de Seguridad Hemisférica sobre conceptos de seguridad celebrada los días 20 y 21 de abril de 1999.
- Comisión de Seguridad Hemisférica. (2000). Reunión Especial para continuar desarrollando los enfoques comunes más apropiados que permitan abordar los diversos aspectos de la seguridad internacional en el hemisferio. *CP/CSH-301/00*.
- Comisión de Seguridad Hemisférica. (2005). Documentos propuestos para definir la relación entre la OEA y la Junta Interamericana de Defensa: opción de organismo especializado y opción de entidad. *CP/CSH-680/05 rev. 1*.
- Comisión de Seguridad Hemisférica (2012). Nota de la misión permanente de la República Argentina ante la OEA respecto de la resolución AG/RES. 2632 (XLI-O/I I) "Futuro de la Misión y Funciones de los instrumentos y componentes del Sistema Interamericano de Defensa".
- Connell-Smith, G. (1966). *The Interamerican System*. Oxford, Oxford University Press.
- Consejo de Defensa Suramericano (2008). *Estatuto*. Salvador de Bahía.
- Consejo de Defensa Suramericano (2011). *Declaración de Lima. de la III Reunión Extraordinaria del Consejo de Defensa Suramericano*.
- Consejo de Defensa Suramericano (2014). *Lineamientos para la Actividad I.d del Plan de Acción 2014 del CDS de la Unasur*.

- Diamint, R. (1999). Reforma a la instituciones de seguridad en las Américas. *Presentado en el Foro sobre seguridad en el hemisferio de la OEA*. Washington D.C. Abril 19 y 20.
- Emmers, R. (2012). *Cooperative Security and the Balance of Power in ASEAN and the ARF*. Routledge.
- Evans, G. (1994). Cooperative security and intrastate conflict. *Foreign Policy*, 3–20.
- Garré, N. (2010). Discurso de la República Argentina en la ceremonia inaugural de la IX CMDA. Santa Cruz de la Sierra. *Notas del autor*.
- Haacke, J., y Williams, P.D. (2009). "Regional Arrangements and Security Challenges: a comparative analysis". *Crisis States Working Papers Series No.2*, Crisis States Research Centre and George Washington University.
- Hirst, M. (2006). "La fragmentada agenda de (in)seguridad regional". En *Seguridad y Democracia. Seguridad Regional N° 1*, La Paz, Fundación Friedrich Ebert – Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.
- Hoffmann, S. (1991). *Jano y Minerva. Ensayos sobre la guerra y la paz*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Jobim, N. (2010). Palabras do Ministro de Estado da Defesa do Brasil, Nelson A. Jobim, na sessão plenária da IX Conferência de Ministros da Defesa das Américas. Santa Cruz de la Sierra.
- Junta Interamericana de Defensa. (2006). *Estatuto*. Obtenido de: https://docs.google.com/file/d/0Bx8yHQ_oK0EwTIMzNIJQTWpYLUk/edit?pli=1 (visitado el 16/08/2015)
- Junta Interamericana de Defensa. (2010). *Plan para Mejorar la Orientación y Asesoría de la JID al Sistema Interamericano en casos de Desastres*. Obtenido de: <http://scm.oas.org/pdfs/2012/CP28486T.ppt> (visitado el 15/08/2015)
- Junta Interamericana de Defensa. (2011). *Informe del Sr. presidente de la JID sobre su participación en la Tercera Conferencia Anual Sudamericana de Defensa (SOUTH DEC III)*. Washington.
- Kelly, R. (2007). "Security Theory in the 'New Regionalism'". *International Studies Review*, 9(2), 197-229.
- La Prensa. (9 de agosto de 2001). "México saldrá del TIAR". Obtenido de: <http://www.laprensa.com.ni/2001/09/08/internacionales/806102-mxico-saldr-del-tiar> (visitado el 14/08/2015).
- Menjívar, O. (2006). "Consensos hemisféricos y seguridad dura en los tiempos del 11-S". En Tulchin, J.; Benítez Manaut, R. y Diamint, R. *El Rompecabezas. Conformando la Seguridad Hemisférica en el siglo XXI*, Buenos Aires, Prometeo.
- Moodie, M. (2000). Cooperative Security: Implications for National Security and International Relations. *Cooperative Monitoring Center Occasional Paper*, 14.
- Ministerio de Defensa de la República Argentina. (2012). Documento elaborado para la comisión de trabajo "Futuro de la misión y funciones de los instrumentos y componentes del Sistema Interamericano de Defensa". *X Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas*.
- Organización de los Estados Americanos. (1978). *Situación de la Junta Interamericana de Defensa con respecto a la Organización de los Estados Americanos*. Estudio preparado por el Departamento de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General.
- Organización de los Estados Americanos. (2002). AG/RES. 1848 (XXXII-O/02) - El proceso de reestructuración y modernización de la OEA.
- Organización de los Estados Americanos. (2003). Declaración sobre Seguridad en las Américas. *Conferencia Especial sobre Seguridad*. México DF.
- Organización de los Estados Americanos. (2010). Apoyo a las actividades de la Junta Interameri-

- cana de Defensa. AG/RES. 2573 (XL-O/10).
- Organización de los Estados Americanos. (2010). Declaración de Lima: Paz, Seguridad y Cooperación en las Américas. AG/DEC 63 (XL-O/10).
- Organización de los Estados Americanos. (2010). Presentación del Jefe de Gabinete del Colegio Interamericano de Defensa, Capitán David Lemek, en el IV Foro de Medidas de Fomento de la Confianza. Lima. Obtenido de <http://scm.oas.org/pdfs/2010/RE00301T.pdf>
- Organización de los Estados Americanos. (2011). AG/RES. 2631 (XLI-O/11).
- Organización de los Estados Americanos. (2011). AG/RES. 2632 (XLI-O/11).
- Organización de los Estados Americanos. (2012). AG/RES. 2735 (XLII-O/12).
- Página 12. (27 de mayo de 2011). "La Junta de Defensa de la Unasur acordó la protección de los recursos naturales". Obtenido de: <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-168964-2011-05-27.html> (visitado el 15/08/2015)
- Representación permanente del Perú ante la OEA. (2010). *Propuesta del Perú sobre el fortalecimiento de la JID*. Obtenido de: <http://scm.oas.org/pdfs/2010/CP25223S.pdf> (visitado el 16/08/2015)
- Rezende, L. (2013). *Sobe e desce! Explicando a cooperação em defesa na América do Sul: uma teoria realista-ofensiva*, Porto Alegre, Tesis doctoral.
- Rojas Aravena, F. (2012). Introducción. Cambios y nuevas tendencias en el sistema internacional: abriendo nuevos espacios de concertación e integración efectiva. En F. Rojas Aravena (Ed.), *América Latina y el Caribe: Relaciones Internacionales en el siglo XXI. Diplomacia de Cumbres y espacios de concertación regional y global*. Buenos Aires: Teseo.
- Sanahuja, J. A. (2009). Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. *Anuario de la integración regional de América Latina y el gran Caribe*, 7, 12–54.
- Serbin, A. (2011). Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: lecciones aprendidas y nuevos desafíos. *Anuario Ceipaz*, (4), 137–178.
- Tiempo Argentino. (9 de abril de 2012). La Argentina cuestiona la utilidad de la Junta Interamericana de Defensa. Obtenido de: <http://tiempo.infonews.com/nota/92441/la-argentina-cuestiona-la-utilidad-de-la-junta-interamericana-de-defensa> (visitado el 16/08/2015)
- Tomic, E. (2006). "La OEA incorporó a su seno a la Junta Interamericana de Defensa y al Colegio Interamericano de Defensa". *Agenda Internacional N°8*. Obtenido de: <http://www.agendainternacional.com/numerosAnteriores/n8/AI08-DOCUMENTO2.pdf> (visitado el 16/08/2015)
- Tulchin, J. (2006). "Creando una comunidad de seguridad en el hemisferio". En Tulchin, J.; Benítez Manaut, R. y Diamint, R. *El Rompecabezas. Conformando la Seguridad Hemisférica en el siglo XXI*, Buenos Aires, Prometeo.
- Varas, A. (1995). "La seguridad hemisférica cooperativa de la posguerra fría". En Pellicer, O. *La seguridad internacional en América Latina y el Caribe. El debate contemporáneo*, México D.F., Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos.
- Wendt, A. (1994). "Collective Identity Formation and the International State". *American Political Science Review*, 88 (2), 384-96.